

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Kewenangan

Kata Kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang di punyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹ Terdapat beberapa definisi kewenangan dari beberapa tokoh, yaitu :

1. **Ateng Syafrudin** berpendapat kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan dalam peraturan perundang-undangan. Secara Yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh

¹ Suriansyah Murhaini, Kewenangan Pemerintah Daerah, Pustaka Adipura, Jakarta, 201, Hal 6

peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

2. **H.D. Stound** wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.
3. **Philipus M. Hadjon** berpendapat dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.
4. **Ridwan AR** berpendapat bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu tercipta hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.
5. **Ferrazi** berpendapat kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu ataupun lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan, pengurusan(administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.²

Di Indonesia dalam pemerintahannya memiliki beberapa macam-macam kewenangan, yaitu :

1. Atribusi, wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi melekat pada suatu jabatan.
2. Pelimpahan
 - a. Delegasi : wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.
 - b. Mandat : wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan-bawahan).³

² Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Otonom, Gramedia, Jakarta, 2011, Hal 20.

³Ibid, Hal 24

Kewenangan memiliki sifat yaitu bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan-kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan dan ketetapan oleh pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto ada 3 sifat kewenangan yaitu :

1. pada wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.
2. wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
3. wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.⁴

Philipus mandiri Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan yang bebas dalam 2 kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada 2 jenis kekuasaan bebas yaitu :

1. kewenangan untuk memutuskan mandiri,
2. kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar.

B. Kajian Umum Penegakan Hukum

⁴ Marbun, Mahjud, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 2010, Hal 30

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimanaseharusnya harus patut ditaati. Menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukumadalah usaha untuk mewujudkan ide-ide atau konsep-konsep (keadilan, kebenaran dankemanfaatan) yang abstrak menjadi kenyataan.⁵

Oleh karena hakikat penegakan hukum itu adalah mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dankebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari pada penegakhukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi menjadi tugas setiap orang.Dalam kaitannya dengan hukum publik, J.B. ten Merge mengatakan bahwa pihak pemerintahlah yang paling bertanggung jawab melakukan penegakan hukum.

Proses penegakan hukum yang tentu melibatkan banyak hal dan keberhasilannyaditentukan oleh hal-hal tersebut. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yangdikemukakan oleh Soerjono Sukanto, adalah:

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkanhukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau ditetapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya,hasil cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dalam rangka penegakan hukum, J.B. ten Merge menyebutkan beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan, yaitu :⁶

⁵ Satjipto Raharjo, Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, 2011, Hal 15
⁶Ibid., Hal 19

1. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
2. Ketentuan pengencualian harus dibatasi secara maksimal.
3. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan.
4. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena aturan itu dan mereka yang dibebani dengan tugas penegakan hukum.⁷

Penegakan hukum di Indonesia memiliki beberapa penegakan dalam berbagai bidang, salah satunya adalah dalam bidang Hukum Administrasi Negara. Ada pendapat beberapa ahli berpendapat mengenai penegakan hukum dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu :

1. **Ten Berge**, instrumen penegakan hukum administrasi negara ada meliputi secara pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.
2. **Paulus E. Lotulung**, pengawasan dalam hukum administrasi negara ada beberapa macam, yaitu jika di tinjau dari segi kedudukan badan/organ yang mengadakan kontrol itu terhadap badan/organ yang di kontrol, ada kontrol ekstern. Kontrol Intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara struktural berada di luar pemerintah.⁸

⁷Philipus Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, Hal 245

⁸W. F. Prins dan R. Kosim Adisaputra, Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, Hal 314.

Sarana penegakan hukum selain pengawasan adalah sanksi, sanksi merupakan bagian penting dalam peraturan perundang-undangan, bahkan Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintah, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.

Ada empat unsur sanksi dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidapatuhan. Ditinjau dari segi sasarannya, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal ada dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi reparatoir adalah sanksi yang diberikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadi pelanggaran. Sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Selain itu ada juga yang disebut sebagai sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan.

Di dalam Hukum Administrasi Negara ada berbagai macam sanksi-sanksi yang dapat diberikan kepada subyek hukum administrasi negara yang diberikan oleh pemerintah, macam-macam sanksi tersebut yaitu :

a. Paksaan pemerintah

Berdasarkan UU Hukum Administrasi Belanda, paksaan pemerintah adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah atau atas nama pemerintah memindahkan, mengosongkan, menghalangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang akan ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan paksaan pemerintahan ini, F.A.M. Stroink dan Steendbeeck menyatakan, kewenangan

paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan hukum administrasi negara dalam hal materil adalah paksaan pemerintahan. Organ pemerintahan memiliki wewenang untuk merealisasikan secara nyata kepatuhan warga, jika perlu dengan paksaan, terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan tertentu. Paksaan pemerintahan dilihat dari bentuk eksekusi yang nyata, dalam pengertian langsung dilaksanakan tanpa perantara dari hakim dan biaya yang berkenaan membayar dengan pelaksanaan paksaan pemerintahan ini secara langsung dapat dibebankan kepada pihak pelanggan.

Dalam pelaksanaan paksaan pemerintahan adalah sebuah kewenang pemerintah yang ada dan diberikan oleh Undang-undang kepada pemerintah, bukan kewajiban. Kewenangan ini bersifat bebas dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan paksaan pemerintahan atau tidak. Salah satu ketentuan hukum yang ada ialah bahwa pelaksanaan paksaan pemerintahan wajib didahului dengan surat peringatan tertulis, yang dituangkan dalam bentuk KTUN. Surat peringatan tertulis itu harus berisi hal-hal sebagai berikut :

- 1) Peringatan harus definitif, artinya keputusan itu harus ditujukan bagi organ pemerintahan yang sudah harus pasti.
- 2) Organ yang berwenang harus disebut.
- 3) Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat.
- 4) Ketentuan yang dilanggar harus jelas.
- 5) Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas.
- 6) Peringatan harus membuat penentuan jangka waktu.
- 7) Pemberian beban jelas dan seimbang.
- 8) Pemberian beban tanpa syarat.

- 9) Beban mengandung pemberian alasannya.
- 10) Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

b. Penarikan kembali KTUN yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringan yang ada atau mungkin ada. Salah satu sanksi dalam HAN adalah pencabutan atau penarikan KTUN yang menguntungkan. Penarikan ini berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang, yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan itu dibuat. Sanksi ini diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar. Pencabutan suatu keputusan yang menguntungkan ini adalah sanksi yang situatif. Sebab-sebab pencabutan KTUN sebagai sanksi adalah sebagai berikut :

- 1) Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran;
- 2) Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang salah atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan.⁹

⁹ Philipus Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Bandung, 2011, Hal 258-259.

Dalam penarikan suatu keputusan yang telah dibuat harus diperhatikan asas-asas berikut ini, yaitu :

- 1) Suatu pengambilan keputusan yang dapat dilakukan dan dibuat oleh karena yang berkepentingan menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiadakan.
- 2) Suatu keputusan yang memiliki isinya belum diberitahukan kepada bersangkutan, jadi suatu keputusan yang belum menjadi perbuatan yang sungguh-sungguhdalam pergaulan hukum.
- 3) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya dan yang diberikan kepada yang dikenakan itu dengan beberapa syarat tertentu.
- 4) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah jangka tertentu sudah lewat, bilamana oleh karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak di bawah kekuasaan keputusankeputusan yang bemanfaat itu menjadi yang tidak layak.
- 5) Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yangtidak layak. Keadaan ini tidak boleh ditiadakan.
- 6) Menarik kembali atau mengubah suatu keputusan , harus diadakan menurutcara (formalitas) yang sama sebagaimana yang ditentukan bagi pembuatketetapan itu.¹⁰

c. Pengenaan Uang Paksa

Dalam Hukum Administrasi Negara, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan atau di terapkan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan oleh

¹⁰ W. F. Prins dan R. Kosim Adisaputra, dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2011, Hal 31.

pemerintah. Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi dan dianggap sebagai sanksi reparatoir. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pengenaan sama dengan pelaksanaan paksaan nyata. Uang jaminan ini lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan *bersuursdwang* sulit dilakukan.

d. Pengenaan Denda Administratif

Menurut P. de Haan dan kawan-kawan, pengenaan denda administratif tidak lebih dari sekadar reaksi terhadap pelanggaran norma yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Pengenaan denda administratif ini diberikan kepada para pelanggartanpa perantaraan hakim. Artinya pemerintah dapat menerapkan secara arbitrer, tetapi harus tetap memperhatikan asas-asas yang ada di dalam Hukum Administrasi Negara baik tertulis maupun tidak tertulis. Berkenaan dengan denda administratif ini, di dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, disimpulkan bahwa denda administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.

C. Kajian Umum Tentang Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 20 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Dalam Perda nomor 20 tahun 2012 adalah peraturan daerah yang di peruntukkan khusus untuk Kota Banjarmasin untuk mengatur segala macam hal dan sanksi-sanki hukum atas segala peraturan dan pelanggaran-pelanggaran terkait pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern.

Perda no 20 tahun 2012 terdiri dari XII bab yang mengatur secara rinci mengenai Penataan, Aturan Pendirian, Aturan Kemitra Usahaan, Izin, Pelaporal, Pemberdayaan, Pembinaan dan Sanksi yang semuanya di atur secara terprinci dan sistematis dan terangkum dalam 31 pasal.

Dalam Perda nomor 20 tahun 2012 terdapat aturan mengenai Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, dan dalam Perda tersebut juga mengatur mengenai aturan terkait jarak dan terkait aturan pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern :

Bab II Bagian Kedua Pasal 5

- (1) Perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder.
- (2) Hypermarket dan Pusat Perbelanjaan:
 - a. Hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sitem jaringan jalan arteri atau kolektor; dan
 - b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan di dalam kota / perkotaan.
- (3) Supermarket dan Department Store:
 - a. Tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan; dan
 - b. Tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota / perkotaan.
- (4) Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.
- (5) Disetiap lingkungan pemukiman atau kawasan perumahan hanya boleh ada 2 (dua) Minimarket dengan jarak minimal 500 m (lima ratus meter).

- (6) Pasar Tradisional boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lokal atau jalan lingkungan pada kawasan pelayanan bagian kota atau lokal atau lingkungan (perumahan) di dalam kota.
- (7) Jalan arteri adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.
- (8) Jalan kolektor adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.
- (9) Jalan lokal adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.
- (10) Jalan lingkungan adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah.
- (11) Sistem jaringan jalan primer adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan.
- (12) Sistem jaringan jalan sekunder adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan.”

Aturan mengenai penataan pusat perbelanjaan dan toko modern terkait lokasi, aturan jumlah serta aturan jarak antar toko modern tersebut yang tertuang pada pasal 5 merupakan

kewenangan dan kekuasaan yang di miliki oleh pemerintah daerah dalam hal pengawasan, izin dan pemberian sanksinya yang tertuang dalam pasal 15-18 yaitu:

Pasal 15

(1) Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 diterbitkan oleh Walikota.

(2) Walikota melimpahkan kewenangan penerbitan:

- a. IUP2T kepada Kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang pembinaan Pasar Tradisional;
- b. IUPP atau IUTM kepada Kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan.

Pasal 16

- 1) Permohonan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 diajukan kepada Pejabat Penerbit Izin usaha.
- 2) Persyaratan untuk memperoleh IUP2T bagi Pasar Tradisional yang berdiri sendiri atau IUTM bagi Toko Modern yang berdiri sendiri atau IUPP bagi Pusat Perbelanjaan meliputi:
 - a. persyaratan IUP2T melampirkan dokumen:
 1. *Copy* Surat Izin Prinsip dari Walikota;
 2. Hasil Analisa Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat serta rekomendasi dari instansi yang berwenang;
 3. *Copy* Surat Izin Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 4. *Copy* Surat Izin Gangguan (HO);
 5. *Copy* Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB);

6. *Copy* Akte Pendirian Perusahaan dan Pengesahannya; dan
 7. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku;
- b. persyaratan IUPP dan IUTM melampirkan dokumen:
1. *Copy* Surat izin prinsip dari Walikota;
 2. Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat serta rekomendasi dari instansi yang berwenang;
 3. *Copy* Surat Izin Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 4. *Copy* Surat Izin Gangguan (HO);
 5. *Copy* Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
 6. *Copy* Akte Pendirian Perusahaan dan Pengesahannya;
 7. Rencana kemitraan dengan Usaha Mikro dan Usaha Kecil; dan
 8. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku.
- 3) Persyaratan untuk memperoleh IUP2T bagi Pasar Tradisional atau IUTM bagi Toko Modern yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain terdiri dari:
- a. Hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2);
 - b. *Copy* IUPP Pusat Perbelanjaan atau bangunan lainnya tempat berdirinya Pasar Tradisional atau Toko Modern;
 - c. *Copy* Akte Pendirian Perusahaan dan pengesahannya;
 - d. Surat pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku; dan

- e. Rencana kemitraan dengan Usaha Mikro atau Usaha Kecil untuk Pusat Perbelanjaan atau Toko Modern.
- 4) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Pejabat Penerbit izin usaha dengan mengisi Formulir Surat Permohonan sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan ini yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Peraturan Daerah ini, dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 5) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh pemilik atau penanggungjawab atau pengelola perusahaan.
- 6) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang diajukan secara benar dan lengkap, maka Pejabat Penerbit izin usaha dapat menerbitkan Izin Usaha paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya Surat Permohonan.
- 7) Apabila Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai belum benar dan lengkap, maka Pejabat Penerbit izin usaha memberitahukan penolakan secara tertulis disertai dengan alasan-alasannya kepada pemohon paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Surat Permohonan.
- 8) Perusahaan yang ditolak permohonannya dapat mengajukan kembali Surat Permohonan izin usahanya disertai kelengkapan dokumen persyaratan secara benar dan lengkap.
- 9) Rencana kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b angka 7 sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Peraturan Daerah ini.

10) Pengurusan permohonan izin usaha tidak dikenakan biaya.

Pasal 17

- 1) Pejabat Penerbit Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) sebagai berikut:
 - a. Penerbit IUP2T sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a, Dinas yang bertanggungjawab dibidang pembinaan Pasar;
 - b. Penerbit IUPP dan IUTM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf b dan c, Dinas yang bertanggungjawab dibidang perdagangan;
 - c. Penerbitan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b sesuai dengan pelimpahan wewenang dari Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15.
- 2) Apabila penerbitan IUP2T oleh Dinas yang bertanggung jawab di bidang pembinaan Pasar Tradisional, maka rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) huruf a angka 2, diterbitkan oleh Dinas yang bertanggung jawab di bidang perdagangan;

Pasal 18

- 1) Perusahaan pengelola Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang telah memperoleh Izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 tidak diwajibkan memperoleh Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).
- 2) Apabila terjadi pemindahan lokasi usaha Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, pengelola/penanggung jawab perusahaan wajib mengajukan permohonan izin baru.

- 3) Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 berlaku:
 - a. Hanya untuk 1 (satu) lokasi usaha;
 - b. Selama masih melakukan kegiatan usaha pada lokasi yang sama.
- 4) Izin Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b wajib dilakukan daftar ulang setiap 5 (lima) tahun.

Dalam pasal tersebut pada ketentuan-ketentuan lebih lanjut juga mengatur mengenai berbagai jenis sanksi-sanksi administrasi dan pidana yang dapat di kenakan kepada para Pengusa pasar-pasar tradisional maupun toko modern yang melanggar aturan-aturan yang telah di tetapkan dalam pasal 25-27 yaitu :

Pasal 25

- 1) Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2), 12 ayat (2), Pasal 13, Pasal 18 ayat (4), Pasal 20 dikenakan sanksi administratif.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa:
 - a. Pembekuan Izin Usaha;
 - b. Pencabutan Izin Usaha.
- 3) Pembekuan Izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a apabila telah dilakukan peringatan secara tertulis berturut – turut 3 (tiga) kali dengan tenggang waktu paling lama 1 (satu) bulan.
- 4) Pencabutan izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan apabila Pelaku Usaha tidak mematuhi peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Pasal 27

- 1) Setiap pelaku usaha atau pemegang izin usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan Pasal 18 ayat (2) Peraturan Daerah ini,

diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);

- 2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Dalam Undang-Undang dan teori telah di tegaskan bahwa para pejabat administrasi memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah (*BESTUUR DWAMG*). Demikian Pula dalam aturan hukum pemerintah Kota Banjarmasin yang tertuang pada peraturan daerah nomor 20 tahun 2012 para pejabat administrasi di berikan kewenangan untuk dapat menjatuhkan sanksi administratif hingga pada pencabutan izin usaha.

D. Kajian Umum Pasar Tradisional

Pasar tradisonal adalah pasar yang kegiatan para penjual dan pembelinya dilakukan secara langsung dalam bentuk eceran dalam waktu sementara atau tetap dengan tingkat pelayanan terbatas⁸. Pasar Tradisional adalah Pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta berupa tempat usaha yang berbentuk toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan melalui proses jual beli barang dagangan dengan tawarmenawar.¹¹ Dari beberapa pengertian diatas, pasar tradisional adalah tempat pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli dalam proses transaksi jual beli secara langsung dalam bentuk eceran dengan proses tawar nawar dan bangunannya biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los, dan

¹¹ Herman Malano, Selamatkan Pasar Tradisional, Gramedia, Jakarta, 2013, Hal 10

dasarannya terbuka. Pasar tradisional biasanya ada dalam waktu sementara atau tetap dengan tingkat pelayanan terbatas.

Di Indonesia sendiri pasar tradisional telah memiliki peminat sendiri di kalangan masyarakat menengah kebawah masyarakat dan pasar tradisional sendiri memiliki ciri-ciri, yaitu :

1. Pasar tradisional dimiliki, dibangun dan atau dikelola oleh pemerintah daerah.
2. Adanya sistem tawar-menawar antara penjual dan pembeli. Tawar-menawar ini adalah salah satu budaya yang terbentuk di dalam pasar. Hal ini yang dapat menjalin hubungan sosial antara pedagang dan pembeli yang lebih dekat.
3. Tempat usaha beragam dan menyatu dalam lokasi yang sama. Meskipun semua berada pada lokasi yang sama, barang dagangan setiap penjual menjual barang yang berbeda-beda, selain itu juga terdapat pengelompokan dagangan.
4. Sebagian besar barang dan jasa yang ditawarkan berbahan lokal. Barang dagangan yang dijual di pasar tradisional ini adalah hasil bumi yang dihasilkan oleh daerah tersebut. Meskipun ada beberapa dagangan yang diambil dari hasil bumi dari daerah lain yang berada tidak jauh dari daerah tersebut tidak sampai mengimpor hingga keluar pulau atau negara.

Pasar tradisional sebagai perusahaan daerah digolongkan menurut jenis kegiatannya, pasar digolongkan menjadi tiga jenis :

1. Pasar Eceran Yaitu pasar dimana terdapat permintaan dan penawaran barang secara eceran.
2. Pasar Grosir Yaitu pasar dimana terdapat permintaan dan penawaran dalam jumlah besar.

3. Pasar Induk Pasar ini lebih besar dari pasar grosir, merupakan pusat pengumpulan dan penyimpanan penjualan bahan-bahan pangan untuk disalurkan ke grosirgrosir dan pusat pembelian.¹²

E. Kajian Umum Pusat Perbelanjaan

Pusat perbelanjaan adalah tempat perdagangan retail atau eceran yang lokasinya digabung dalam satu kompleks atau satu bangunan. Pusat perbelanjaan memiliki 3 kasifikasi, yaitu :

1. Berdasarkan Aspek Perkotaan

a. *Neighborhood Centre* (Pusat Perbelanjaan Lokal)

Melayani kebutuhan sehari-hari yang meliputi *supermarket* dan toko-toko yang luas.

b. *Community Centre* (Pusat Perbelanjaan Distrik)

Melayani jenis barang yang lebih luas, meliputi *Department Store*, *Variety Store*, *Shop Unit* dengan GLA antara 100.000-300.000 *square feet* (9290-27.870 m²).

c. *Main Centre / Regional Centre* (Pusat Perbelanjaan Regional)

Pusat perbelanjaan dengan skala kota yang memiliki jangkauan pelayanan diatas 150.000 jiwa penduduk, dengan fasilitas-fasilitas meliputi pasar, toko, bioskop, dan bank yang terletak pada tempat strategis dan bergabung dengan perkantoran, tempat rekreasi dan kesenian.

2. Berdasarkan Cara Pelayanan

a. *Shopping Existing Personal Services*

Pembeli dilayani langsung oleh para pelayan. Setelah transaksi, pelayan langsung meminta pembayaran dan membungkus barang tersebut.

¹² Ibid, Hal 14

b. *Self Selection*

Pembeli dapat memilih dan membeli barang-barang, kemudian mengumpulkan ke pelayan dan meminta bon pembayaran, lalu ke kasir untuk membayar dan mengambil barang.

c. *Self Services*

Pembeli dapat memilih dan mengambil barang-barang yang dibutuhkan, kemudian diletakkan pada keranjang / kereta dorong yang telah disediakan, lalu langsung dibawa ke kasir untuk pembayaran dan pembungkusan.

3. Berdasarkan Bentuk Fisik

a. *Market*

Rangkaian warung yang diatur berderet-deret pada ruang terbuka atau tertutup. Merupakan bentuk sarana fisik yang tertua dari suatu tempat perbelanjaan.

b. *Shopping Street*

Toko-toko berderet di kedua sisi jalan, dengan pencapaian langsung dari jalan utama.

c. *Shopping Precint*

Toko-toko yang membentuk sebuah lingkaran yang bebas dari kendaraan, dan khusus untuk pejalan kaki.

d. *Department Store*

Kumpulan beberapa toko yang berada di bawah satu atap bangunan.

e. *Supermarket*

Toko dengan ruangan yang luas dan menjual bermacam-macam barang yang diatur secara berkelompok dengan cara memilih sendiri.

f. *Shopping Centre*

Bangunan atau kompleks pertokoan yang terdiri dari stan-stan toko yang disewakan atau dijual.

g. *Shopping Mall*

Bangunan atau kompleks pertokoan yang memilih sistem selasar atau satu koridor utama disepanjang toko-toko yang menerus.¹³

Dengan meninjau bentukan arsitekturnya, pusat perbelanjaan dapat dibagi atas 3, yaitu :

a. Pusat perbelanjaan terbuka

Semua jalan yang direncanakan mengutamakan kenyamanan pejalan kaki, serta letaknya terdapat di pusat kota, sistem penghawaannya dengan sistem penghawaan alami. Pusat perbelanjaan terbuka cocok untuk daerah beriklim sedang. Berjalan-jalan di dalamnya menjadi suatu keistimewaan tersendiri dan lebih menghemat energi.

b. Pusat perbelanjaan Komposit

Pusat perbelanjaan dengan bagian yang terbuka dan tertutup. Bagian yang tertutup diletakkan di tengah sebagai pusat dan menjadi magnet yang menarik pengunjung untuk masuk ke pusat perbelanjaan.

c. Pusat perbelanjaan tertutup

Pusat perbelanjaan tertutup adalah mal dengan pelingkup atap. Keuntungannya berupa kenyamanan dengan kontrol iklim, dan kerugiannya adalah biaya menjadi sangat mahal dan terkesan menjadi kurang luas.

Pusat Perbelanjaan memiliki 2 karakteristik fasilitas, yaitu :

¹³Suwito Santoso, Jakarta dan Pusat Perbelanjaan, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2011, hal 37-39

a. Karakteristik Kegiatan Fasilitas Perbelanjaan

1. Adanya variasi kegiatan, dengan pola umum, *convenience shopping*, *comparism shopping* (membandingkan harga barang dengan pusat perbelanjaan lain sebelum membeli).
2. Kegiatan berlangsung terus menerus, tidak menetap.
3. Beban kegiatan relatif sama pada setiap waktu.
4. Pelaku kegiatan : individu, *small group*.

b. Karakteristik Fisik *Shopping Mall*

Koridor : Tunggal

Lebar Koridor : 8 - 16 meter

Jumlah Lantai : Maksimal 3 lantai

Parkir : Mengelilingi bangunan pusat perbelanjaan

Pintu masuk : Dapat dicapai dari segala arah¹⁴

F. Kajian Umum Tentang Toko Modern

Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri atau swalayan dengan harga pasti (tanpa tawar-menawar) yang menjual berbagai jenis produk secara ritel/eceran. Toko Modern banyak memiliki bentuk, dapat berbentuk minimarket, mupermarket, department store, hipermarket, specialty store, dan perkulakan/grosir. Toko modern dan pusat perbelanjaan merupakan bagian dari pasar modern (ritel modern). Pusat perbelanjaan adalah bangunan gedung yang terdiri atas beberapa toko modern yang dapat berbentuk pertokoan, mall, plaza, square, *trade center*.

¹⁴ Ibid., Hal 40

Toko modern dan pusat perbelanjaan diatur dalam peraturan Perpres Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Pasar Modern. Perpres 112/ 2007 tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 53/M-DAG/PER/ 12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Perizinan toko modern dan pusat perbelanjaan juga diatur dalam sejumlah peraturan daerah.

Lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada RDTRW Kabupaten/Kota, dan RDTRW Kabupaten/Kota, termasuk peraturan zonasinya. Grosir/perkulakan hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri. Hipermarket dan pusat perbelanjaan hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri dan tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.

Supermarket dan *Department Store* tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan dan tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan. Minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan.¹⁵

¹⁵ Hadi Hartono, *Menelola Toko Modern*, Gramedia, Bandung, 2010, Hal 8